

**KAJIAN YURIDIS TERHADAP KEWENANGAN OMBUDSMAN DALAM PENGAWASAN PELAYANAN PUBLIK GUNA MEWUJUDKAN SISTEM PEMERINTAHAN YANG BAIK**

*JURIDICIAL STUDIES TO OMBUDSMAN'S AUTHORITY IN THE PUBLIC SERVICES SUPERVISORY TO ACHIEVE GOOD GOVERNANCE*

Andiny Rachmadani Ekaputri, Jayus, & Iwan Rachmad  
Jurusan Hukum Tata Negara, Fakultas Hukum, Universitas Jember  
Jl. Kalimantan 37, Jember 68121  
E-mail: rosita.indrayati@yahoo.com

**Abstrak**

Penyelenggaraan pemerintahan yang baik (*Good Governance*) serta upaya meningkatkan pelayanan publik dan penegakan hukum diperlukan keberadaan lembaga pengawas eksternal yang secara efektif mampu mengontrol tugas Penyelenggara Negara dan pemerintahan. Pengawasan internal yang dilakukan oleh pemerintah sendiri dalam implementasinya ternyata tidak memenuhi harapan masyarakat, baik dari sisi obyektifitas maupun akuntabilitasnya. Dari kondisi di atas, pada Tahun 2000, Presiden berupaya untuk mewujudkan reformasi penyelenggaraan negara dan pemerintahan dengan membentuk Komisi Ombudsman Nasional melalui Keputusan Presiden Nomor 44 Tahun 2000. Komisi Ombudsman Nasional bertujuan membantu menciptakan dan mengembangkan kondisi yang kondusif dalam melaksanakan pemberantasan korupsi, kolusi, nepotisme serta meningkatkan perlindungan hak masyarakat agar memperoleh pelayanan publik keadilan, dan kesejahteraan. Untuk lebih mengoptimalkan fungsi, tugas, dan wewenang Komisi Ombudsman Nasional, perlu dibentuk Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia sebagai landasan hukum yang lebih jelas dan kuat.

**Kata Kunci : *Good Governance*, pelayanan publik, penyelenggara negara dan pemerintah.**

*Abstract*

*Good governance as well as efforts to improve public services and law enforcement agencies required the presence of an external supervisor who is able to effectively control the State Officials and administration tasks . Internal control performed by the government itself in its implementation did not meet the expectations of society , both in terms of objectivity and accountability . From the above conditions , in 2000 , the President seeks to realize the implementation of the reform of state and government to establish the National Ombudsman Commission through Presidential Decree No. 44 of 2000 . The National Ombudsman Commission aims to help create and develop conditions conducive to carrying out the eradication of corruption , collusion , nepotism and increase protection of the community to obtain public service of justice , and prosperity . To further optimize the functions , duties , and powers of the National Ombudsman Commission , needs to be established Law Number 37 Year 2008 on the Ombudsman of the Republic of Indonesia as a clearer legal basis and strong .*

**Keywords: *good governance, public services, state officials, and government.***

**Pendahuluan**

Ombudsman Republik Indonesia memiliki posisi yang sangat strategis dalam rangka mewujudkan cita – cita bangsa Indonesia. Ombudsman bukan saja sebagai lembaga pengawasan masyarakat namun juga merupakan pilar penegakan prinsip – prinsip negara hukum yang demokratis. Ombudsman Republik Indonesia juga merupakan sarana bagi rakyat Indonesia untuk memperoleh keadilan dan untuk menciptakan pemerintahan yang baik, bersih, dan efisien guna meningkatkan kesejahteraan serta menciptakan kepastian hukum bagi seluruh warga negara sebagaimana

dimaksud dalam Undang – undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.<sup>1</sup>

Usaha membangun pemerintahan yang demokratis, bersih, berwibawa, taat hukum, serta menjunjung tinggi hak asasi manusia serta norma telah diberi landasan oleh Tap MPR Nomor XI / MPR / 1998 tentang penyelenggaraan negara yang bersih dan bebas dari korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN);<sup>2</sup> Tap MPR Nomor VIII / MPR / 2001 tentang rekomendasi arah kebijakan negara yang bersih dan

<sup>1</sup>Galang Asmara. 2012. *Ombudsman Republik Indonesia*. Laksbang Justitia. Jakarta. Hlm. 193.

<sup>2</sup>Tap MPR Nomor XI / MPR / 1998 tentang penyelenggaraan negara yang bersih dan bebas dari korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN).

bebas dari KKN;<sup>3</sup> UU Nomor 20 tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.<sup>4</sup> Kerangka – kerangka hukum diatas cukup maju bila diukur dengan kompleksitas masalah yang dihadapi. Tetapi sebagaimana pengalaman negara – negara yang baru terlepas dari penjara kekuasaan otoritarian dan korup, dampak riil dari hukum belum terlihat. Nuansa KKN dan *miis-management* disemua lini birokrasi, baik di birokrasi pelayanan publik, birokrasi pertahanan dan keamanan, maupun birokrasi penegakan hukum, serta pelayanan pemenuhan kebutuhan hak – hak dasar seperti pendidikan, kesehatan, lingkungan hidup yang sehat, dan lain sebagainya belum menunjukkan perubahan yang signifikan.<sup>5</sup>

Seiring dengan perkembangan zaman serta dinamika masyarakat yang lebih demokratis, reformis, dan kesadaran hukum yang semakin tinggi, maka masyarakat menganggap perlu dibentuk lembaga independent (mandiri) yang terlepas dari tatanan pemerintah dan bekerja profesional pada berbagai bidang yang dianggap penting termasuk didalamnya yaitu lembaga negara yang mempunyai kewenangan mengawasi penyelenggaraan pelayan publik yang diselenggarakan oleh penyelenggara negara dan pemerintahan termasuk yang diselenggarakan oleh Badan Usaha Milik Negara, Badan Usaha Milik Daerah, dan Badan Hukum Milik Negara serta badan swasta atau perseorangan yang diberi tugas menyelenggarakan pelayanan publik tertentu yang sebagian atau seluruh dananya bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja negara dan / atau anggaran pendapatan dan belanja daerah.<sup>6</sup> Sehingga diharapkan kinerja pemerintahan serta badan – badan terkait yang lain dapat jauh lebih baik, transparant, bebas dari korupsi, kolusi, dan Nepotisme (KKN), jujur, cepat, praktis. Yang pada intinya masyarakat menginginkan wujud penyelenggaraan pemerintahan yang bermutu tinggi sehingga mampu mewujudkan cita – cita negara.

Kemudian pemerintah menyerap baik keinginan masyarakat dengan mengeluarkan Keputusan Presiden Nomor 44 Tahun 2000 tentang Komisi Ombudsman Nasional (KON). Yang kemudian diperbarui dengan Undang – undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia (ORI). Dalam UU Nomor 37 Tahun 2008 memberikan petunjuk, bahwa Ombudsman Republik Indonesia dimaksudkan sebagai lembaga kenegaraan yang bersifat permanen seperti Presiden Republik Indonesia, Dewan Perwakilan Rakyat Indonesia, Majelis Permusyawaratan Rakyat Indonesia, Polisi Republik Indonesia.

Pengaturan tentang lembaga ombudsman di dalam Keputusan Presiden Nomor 44 Tahun 2000 nampak masih sangat sumir. Banyak hal yang tidak diatur secara terperinci dan tegas. Sebagai contoh menyangkut obyek pengawasan, dalam Keppres Nomor 44 Tahun 2000 hanya menyebutkan

kewenangan ombudsman untuk melakukan klarifikasi atau monitoring terhadap aparatur pemerintah serta lembaga peradilan berdasarkan laporan serta informasi mengenai dugaan adanya penyimpangan dalam melaksanakan pelayanan umum, tingkah laku, serta perbuatan yang menyimpang dari kewajiban hukumnya.<sup>7</sup> Disini tidak jelas apa bentuk – bentuk penyimpangan dalam melaksanakan pelayanan umum dan apa kategori perbuatan yang menyimpang dari kewajiban hukumnya. Hal tersebut berbeda dengan UU Nomor 37 Tahun 2008. Di dalam UU No 37 Tahun 2008 apa yang menjadi objek pengawasan Lembaga Ombudsman sangat dipertegas dan secara terperinci disebutkan yakni berupa : perbuatan melawan hukum, melampaui batas wewenang, menggunakan wewenang untuk tujuan lain dari yang menjadi tujuan wewenang tersebut, termasuk kelalaian atau pengabaian kewajiban hukum dalam menyelenggarakan pelayanan publik yang dilakukan oleh penyelenggara negara dan pemerintahan yang menimbulkan kerugian materiil dan / atau immateriil bagi masyarakat dan orang perseorangan disebut dengan Maladministrasi.<sup>8</sup>

Melakukan pemenuhan pelayanan publik yang maksimal terhadap masyarakat dalam segala bidang terutama pada bidang hukum, serta lembaga dan pranata ombudsman yang independent dapat meminimalisir terjadinya penyalahgunaan kekuasaan, timbulnya pemerintah yang otoriter, dan peradilan yang kurang memuaskan karena banyak diintervensi oleh pemerintahan yang absolut, serta diharapkan dengan adanya lembaga yang independen tersebut pemerintah akan berjalan atas dasar kedaulatan rakyat guna menciptakan pemerintahan yang lebih bersih, efisien, demokratis, serta peradilan yang benar – benar bersih, efisien, adil dan tidak berpihak serta dapat membuat rekomendasi mengenai penyelesaian laporan untuk dilaksanakan dan / atau ditindak lanjuti dalam rangka peningkatan mutu penyelenggaraan administrasi pemerintahan yang baik.

Berdasarkan uraian hal tersebut di atas penulis akan mengkaji dan menuangkan masalah pembatalan Perda berdasarkan UU Nomor 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman Republik Indonesia dalam suatu penelitian jurnal hukum dengan judul : **KAJIAN YURIDIS TERHADAP KEWENANGAN OMBUDSMAN DALAM PENGAWASAN PELAYAN PUBLIK GUNA MEWUJUDKAN SISTEM PEMERINTAHAN YANG BAIK.**

Berdasarkan uraian di atas, maka penulis akan meneliti beberapa masalah diantaranya adalah sebagai berikut:

1. Apakah Kewenangan Ombudsman Dalam Pengawasan Pelayanan Publik Sudah Sesuai Dengan Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008?
2. Apa Akibat Hukum Kewenangan Ombudsman Terhadap Institusi Pelayanan Publik? berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah ?

<sup>3</sup>Tap MPR Nomor VIII / MPR / 2001 tentang rekomendasi arah kebijakan negara yang bersih dan bebas dari KKN.

<sup>4</sup>UU Nomor 20 tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi .

<sup>5</sup>Suparman Marzuki. 2003. *Mendorong Terwujudnya Pemerintahan Yang Bersih*. Pusham UII. Yogyakarta. Hlm 9.

<sup>6</sup>Undang – undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang ORI, Pasal 1 butir 1.

<sup>7</sup>Keputusan Presiden Nomor 44 Tahun 2000 Komisi Ombudsman Nasional

<sup>8</sup>Undang – undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang ORI, Pasal 1 butir 3

Tujuan yang hendak dicapai dari karya ilmiah dalam bentuk skripsi ini adalah:

1. Untuk mengetahui dan memahami kewenangan ombudsman dalam pengawasan pelayanan publik sudah sesuai dengan Undang – undang Nomor 37 Tahun 2008;
2. Untuk mengetahui dan memahami akibat hukum terhadap institusi pelayanan publik.

## Metode Penelitian

Metode penelitian yang digunakan dalam penulisan skripsi ini menggunakan tipe penelitian yuridis normatif. Pendekatan masalah yang digunakan adalah pendekatan undang-undang (*statue approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Selanjutnya bahan hukum yang digunakan adalah bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan non-hukum. Hasil tersebut dianalisis menggunakan metode analisis deduktif. Akhirnya ditarik kesimpulan yang memberikan preskripsi yang telah dibangun di dalam kesimpulan.<sup>9</sup>

## Hasil Penelitian

Berdasarkan penelitian yang dilakukan terhadap bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, maupun bahan non-hukum, penulis menemukan beberapa hal yang perlu dikaji. Dalam penelitian ini penulis menemukan Pengaturan tentang lembaga ombudsman nampak masih sangat sumir di dalam Keputusan Presiden Nomor 44 Tahun 2000, Banyak hal yang tidak diatur secara terperinci dan tegas. Hal tersebut berbeda dengan UU Nomor 37 Tahun 2008. Di dalam UU No 37 Tahun 2008 apa yang menjadi objek pengawasan Lembaga Ombudsman sangat dipertegas dan secara terperinci.<sup>10</sup>

Sebelum ada Komisi Ombudsman Nasional pengaduan pelayanan publik hanya disampaikan kepada instansi yang dilaporkan dan penanganannya sering dilakukan oleh pejabat yang dilaporkan sehingga masyarakat belum memperoleh perlindungan yang memadai. Selain itu, untuk menyelesaikan pengaduan pelayan publik, selama ini dilakukan dengan mengajukan gugatan melalui pengadilan. Penyelesaian melalui pengadilan tersebut memerlukan waktu cukup lama dan biaya yang tidak sedikit. Untuk itu, diperlukan lembaga tersendiri yakni Ombudsman Republik Indonesia yang dapat menangani pengaduan pelayanan publik dengan mudah dan dengan tidak memungut biaya. Ombudsman Republik Indonesia tersebut merupakan lembaga negara yang dalam menjalankan tugas dan wewenangnya bebas dari campur tangan kekuasaan lainnya.

## Pembahasan

### 1. Kedudukan Ombudsman dalam struktur Ketatanegaraan Republik Indonesia

Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia mengalami perubahan yang sangat mendasar setelah terjadi

<sup>9</sup>Peter Mahmud, *Penelitian Hukum Edisi Revisi*, Kencana Media Group, Jakarta, 2010. hlm. 28

<sup>10</sup>Undang – undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang ORI, Pasal 1 butir 3

perubahan UUD 1945 dalam Tahun 2000 hingga Tahun 2003. Perubahan tersebut antara lain menyangkut struktur pemegang kekuasaan/kelembagaan negara, kekuasaan dan hubungannya antara satu dengan yang lain. Struktur kelembagaan negara tidak lagi menganut asas struktural hirarkis akan tetapi fungsional, sehingga semua lembaga-lembaga tinggi negara berada pada posisi yang sama / sejajar. Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) tidak lagi berkedudukan lebih tinggi dari yang lain. Hal ini disebabkan karena MPR tidak lagi sebagai pelaksana sepenuhnya kedaulatan rakyat.<sup>11</sup> Oleh karena itu tidak lagi ada istilah lembaga tertinggi negara dan lembaga-lembaga tinggi negara. Jumlah negara juga berubah, tidak lagi terdiri atas Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Pertimbangan Agung (DPA), Presiden, Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), Mahkamah Agung (MA) melainkan sudah mengalami penambahan disatu pihak dan dilain pihak terdapat pula penghapusan. Lembaga-lembaga negara baru yang diadakan oleh UUD 1945 adalah Mahkamah Konstitusi (MK), Komisi Yudisial (KY), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Komisi Pemilihan Umum (KPU), Bank Sentral. Sementara itu DPA dihapus, diganti dengan Dewan Pertimbangan yang dibentuk oleh Presiden.

Selain kedudukan dan jenis lembaga-lembaga negara yang berubah, cara pengisian atau pembentukan beberapa lembaga negara juga berubah. Demikian juga fungsi/kekuasaannya serta hubungan antara lembaga negara yang satu dengan yang lainnya juga berubah. Presiden tidak lagi sebagai pemegang kekuasaan pembentuk undang-undang atas persetujuan DPR. Kekuasaan pembentuk undang-undang beralih kepada DPR, sedangkan Presiden hanya berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan menetapkan peraturan pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya. Presiden dan Wakil Presiden dipilih secara langsung oleh rakyat dalam satu paket melalui pemilihan umum. Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik.

Ombudsman Republik Indonesia dalam Sistem Ketatanegaraan RI khususnya dalam Struktur Kelembagaan Negara RI. Untuk menjelaskan hal tersebut perlu disimak penegasan Pasal 1 UU Ombudsman RI tentang status Ombudsman RI. Dalam pasal tersebut dinyatakan, bahwa yang dimaksud dengan Ombudsman RI adalah lembaga negara yang mempunyai kewenangan mengawasi penyelenggaraan pelayan publik yang diselenggarakan oleh penyelenggara negara dan pemerintahan termasuk yang diselenggarakan oleh Badan Usaha Milik Negara, Badan Usaha Milik Daerah, dan Badan Hukum Milik Negara serta badan swasta atau perseorangan yang diberi tugas menyelenggarakan pelayanan publik tertentu yang sebagian atau seluruh dananya bersumber dari anggaran pendapatan

<sup>11</sup>Sebelum UUD 1945 diubah, MPR adalah lembaga negara pemegang kekuasaan tertinggi karena MPR adalah lembaga negara pelaksana sepenuhnya kedaulatan rakyat sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945. Setelah UUD 1945 diubah MPR tidak lagi sebagai lembaga tertinggi negara karena Pasal 1 ayat (2) diubah dan menyatakan: “kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD”

dan belanja negara dan / atau anggaran pendapatan dan belanja daerah.<sup>12</sup>

Dari sudut pandang hukum ketatanegaraan, dari ketentuan pasal 1 UU Ombudsman Republik Indonesia, dapat diketahui bahwa Ombudsman Republik Indonesia dihajatkan memiliki kedudukan yang sejajar dengan lembaga-lembaga negara seperti: Presiden, Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Komisi Yudisial, Komisi Pemilihan Umum. Oleh karena sistem pembagian kekuasaan negara berdasarkan UUD 1945 setelah perubahan keempat tidak lagi menganut struktural hirarkis melainkan fungsional dan kesejajaran, saling terkait satu dengan yang lain dan saling dapat mengontrol (prinsip *check and balance*), maka ombudsman RI memiliki kedudukan yang sejajar dengan lembaga-lembaga negara seperti yang disebutkan diatas. Kedudukan sejajar tersebut dipertegas didalam Pasal 2 UU Ombudsman RI yang menyatakan:

“Ombudsman merupakan lembaga negara yang bersifat mandiri dan tidak memiliki hubungan organik dengan lembaga negara dan instansi pemerintahan lainnya, serta dalam menjalankan tugas dan wewenangnya bebas dari campur tangan kekuasaan lainnya”.

Kedudukannya sebagai lembaga negara yang independen dan sejajar dengan lembaga negara lainnya diperkuat lagi dengan keberadaannya yang bersifat nasional tunggal. Artinya hanya ada satu lembaga Ombudsman Republik Indonesia yang bersifat Nasional dan kedudukannya di Ibu Kota Negara serta memiliki wilayah kerja meliputi seluruh wilayah negara Republik Indonesia. Sedangkan apabila dibutuhkan adanya Ombudsman di daerah, maka Ombudsman tersebut bukan merupakan Ombudsman daerah melainkan perwakilan Ombudsman RI. Hal ini ditentukan didalam pasal 5.<sup>13</sup>

## 1.2. Perbedaan Ombudsman dengan Lembaga Pengawasan Lainnya

Ombudsman adalah salah satu lembaga pengawasan di Indonesia. Persoalannya adalah adakah perbedaan fungsi pengawasan yang dijalankan oleh Ombudsman dengan lembaga-lembaga pengawasan lainnya? Apabila dikaji dengan seksama peraturan-peraturan yang mengatur tentang lembaga-lembaga pengawasan yang ada, nampaknya kedudukan dan fungsi lembaga Ombudsman sebagai lembaga pengawasan tidaklah sama dengan lembaga-lembaga pengawasan yang lain, baik yang bersifat eksternal seperti Pengadilan, Badan Pemeriksa Keuangan (BPK)/Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), maupun yang bersifat internal seperti Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP); Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), Kejaksaan, Inspektorat Jendral (IRJEN) pada tiap-tiap departemen atau LPND, Inspektorat Daerah di tiap-tiap Provinsi, Kabupaten/Kota.

Perbedaan Ombudsman dengan lembaga-lembaga pengawasan tersebut adalah sebagai berikut:<sup>14</sup>

1. Perbedaannya dengan Pengadilan terletak pada keputusannya. Putusan pengadilan atau yang disebut Vonis memiliki beberapa upaya hukum banding, kasasi dan peninjauan kembali, sedangkan keputusan Ombudsman RI yang disebut Rekomendasi tidak memiliki upaya hukum tersebut melainkan bersifat final dan mengikat (*legal binding*). Hal ini merupakan perbedaan ORI dengan Ombudsman pada umumnya yang hanya bersifat rekomendasi dan tidak mengikat (*non legal binding*), tidak dapat dipaksakan untuk dieksekusi;
2. Perbedaannya dengan Inspektorat Departemen atau Inspektorat LPND keputusannya yang bersifat administratif dan mengikat hanya terhadap pejabat dalam lingkungan instansi yang bersangkutan karena ruang lingkup tugasnya terbatas pada Departemen/LPND yang bersangkutan semata. Sedangkan Ombudsman bersifat eksternal dan melingkupi semua institusi penyelenggara negara dan pemerintahan, bahkan individu dan swasta.

3. Perbedaannya dengan BPK dan BPKP, kedua institusi ini hanya melakukan pengawasan terkait dengan penggunaan anggaran belanja negara dan daerah semata. Sedangkan Ombudsman RI mengawasi perilaku aparat administrasi terutama yang terkait dengan pelayanan publik

Dibandingkan Lembaga pengawasan yang lain, Ombudsman memiliki kelebihan-kelebihan, diantaranya:<sup>15</sup>

- a. Pemohon tidak dikenakan biaya apapun (bebas biaya);
- b. Tidak membutuhkan prosedur yang berbelit-belit dalam arti melalui suatu hukum acara tertentu atau melalui tahap-tahap tertentu seperti di lembaga peradilan;
- c. Laporan dapat dilakukan melalui lisan maupun tulisan dan dapat menggunakan sarana komunikasi jarak jauh;
- d. Tidak perlu menggunakan pengacara;
- e. Pemeriksaan dapat dilakukan dimana saja tanpa harus datang kekantor Ombudsman;
- f. Bersifat aktif, tidak harus menunggu laporan akan tetapi cukup adanya berita di media massa, maka Ombudsman sudah bisa mencari kebenaran atas telah terjadinya maladministrasi;
- g. Kerahasiaan pelapor dijamin dan tidak perlu terjadi replik dan duplik.

Karakteristik Ombudsman yang demikian itu, justru menurut pendapat saya akan menjadi kekuatan modal lembaga ini serta peluang untuk mendapat simpati dari pelapor maupun terlapor. Tetapi memang akan sangat tergantung pula kepada kualitas para Ombudsman dan komitmen lembaga Ombudsman itu sendiri dalam menjalankan misinya serta tergantung juga pada *supporting* dana untuk mendukung kegiatan-kegiatan Ombudsman.

<sup>12</sup>Undang – undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang ORI, Pasal 1 butir 1

<sup>13</sup>Undang – undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang ORI, Pasal 5 (1), (2)

<sup>14</sup>Galang Asmara. 2012, *Op. cit.*, Laksbang Justitia. Surabaya. Hlm 140-141

<sup>15</sup>*Ibid.*, Hlm. 142-143

### 1.3 Perbandingan pengaturan antara Komisi Ombudsman RI berdasarkan UU Nomor 37 Tahun 2008 Ombudsman RI dengan Keputusan Presiden RI Nomor 44 Tahun 2000

Apabila menyimak dan membandingkan pengaturan antara Komisi Ombudsman RI berdasarkan UU Nomor 37 Tahun 2008 seperti yang telah diungkapkan diatas dengan Keputusan Presiden RI Nomor 44 Tahun 2000, maka akan ditemukan perbedaan-perbedaan yang sangat menjolok antara lain, yakni:

#### 1. Status Kelembagaan

Komisi Ombudsman Nasional hanya merupakan lembaga pemerintahan (*bestuur organ*) karena hanya dibentuk dengan Keputusan Presiden untuk memenuhi kebutuhan mendesak pada waktu itu. Dengan kata lain dasar pembentukannya adalah kewenangan yang bersumber pada asas kebebasan bertindak (*fries ermessen*) dari Presiden selaku Kepala Pemerintahan, sehingga status kelembagaan Ombudsman hanyalah sebagai Lembaga Pemerintahan (*bestuur organ*). Lain halnya dengan ORI yang secara jelas dinyatakan sebagai lembaga negara sebagaimana ditegaskan Pasal 2 UU Nomor 37 Tahun 2008 yang menyartakan:

Ombudsman merupakan lembaga negara yang bersifat mandiri dan tidak memiliki hubungan organik dengan lembaga negara dan instansi pemerintahan lainnya, serta dalam menjalankan tugas dan wewenangnya bebas dari campur tangan kekuasaan lainnya. Jadi Ombudsman RI tidak lagi merupakan sebuah lembaga pemerintah (*bestuur organ*) melainkan sebuah organ negara (*staat organ*) yang dibentuk dengan produk legislatasi.

#### 2. Ruang lingkup pengaturan

Pengaturan tentang lembaga ombudsman di dalam Keputusan Presiden Nomor 44 Tahun 2000 nampak masih sangat sumir. Banyak hal yang tidak diatur secara terperinci dan tegas. Sebagai contoh menyangkut obyek pengawasan, dalam Keppres Nomor 44 Tahun 2000 hanya menyebutkan kewenangan ombudsman untuk melakukan klarifikasi atau monitoring terhadap aparatur pemerintah serta lembaga peradilan berdasarkan laporan serta informasi mengenai dugaan adanya penyimpangan dalam melaksanakan pelayanan umum, tingkah laku, serta perbuatan yang menyimpang dari kewajiban hukumnya. Disini tidak jelas apa bentuk – bentuk penyimpangan dalam melaksanakan pelayanan umum dan apa kategori perbuatan yang menyimpang dari kewajiban hukumnya.

Hal tersebut berbeda dengan UU Nomor 37 Tahun 2008. Di dalam UU No 37 Tahun 2008 apa yang menjadi objek pengawasan Lembaga Ombudsman sangat dipertegas dan secara terperinci disebutkan yakni berupa : perbuatan melawan hukum, melampaui batas wewenang, menggunakan wewenang untuk tujuan lain dari yang menjadi tujuan wewenang tersebut, termasuk kelalaian atau pengabaian kewajiban hukum dalam menyelenggarakan pelayanan publik yang dilakukan oleh penyelenggara negara dan pemerintahan yang menimbulkan kerugian materiil dan / atau immateriil bagi masyarakat dan orang perseorangan. Perbuatan-perbuatan tersebut dalam UU Nomor 37 Tahun 2008 disebut dengan *Maladminstrasi*.<sup>16</sup>

<sup>16</sup>Undang – undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang ORI, Pasal 1 butir 4

### 1.4 Pelayanan Publik yang Efisien, Responsif, dan Non Partisan.

#### Pelayanan Publik yang Efisien

Efisiensi dapat didefinisikan sebagai perbandingan yang terbaik antara input dan output. Dengan demikian, apabila suatu output dapat dicapai dengan input yang minimal maka dinilai efisien. Input dalam pelayanan publik dapat berupa uang, tenaga, waktu, dan materi lain yang digunakan untuk menghasilkan atau mencapai suatu output. Artinya harga pelayan publik harus dapat terjangkau oleh kemampuan ekonomis masyarakat. Di samping itu, masyarakat dapat memperoleh pelayanan publik dalam waktu yang relatif singkat dan tidak banyak membutuhkan tenaga. Dengan menggunakan bantuan teknologi modern maka proses pelayanan publik dapat dilakukan dengan cepat dan hemat tenaga.

Efisiensi dalam pelayan publik dapat dilihat dari perspektif pemberi layanan maupun pengguna layanan. Dari perspektif pemberi layanan, organisasi pemberi layanan harus mengusahakan agar harga pelayanan murah dan tidak terjadi pemborosan sumberdaya publik. Pelayanan publik sebaiknya melibatkan sedikit mungkin pegawai dan diberikan dalam waktu yang singkat. Demikian juga dari perspektif pengguna layanan, mereka menghendaki pelayanan publik dapat dicapai dengan biaya murah, waktu singkat, dan tidak banyak membuang energi. Sebagai contoh, KTP (Kartu Tanda Penduduk) yang sudah habis masa berlakunya dapat diperpanjang dengan cara pengiriman langsung KTP baru kealamat pemiliknya. Selama ini prosedur perpanjangan KTP sama seperti prosedur mencari KTP baru yang mewajibkan warga untuk mendapatkan surat pengantar dari ketua RT terlebih dahulu, disahkan oleh ketua RW kemudian dibawa ke kantor kelurahan atau balai desa. Dari kantor kelurahan atau balai desa, warga mendapatkan surat untuk dibawa ke kantor kecamatan. Proses pembuatan KTP dikantor kecamatan sendiri bisa mencapai 5 hari, setelah itu baru bisa diambil oleh pemiliknya.<sup>17</sup>

#### Pelayanan Publik yang Responsif

Responsivitas atau daya tanggap adalah kemampuan organisasi untuk mengidentifikasi kebutuhan masyarakat, menyusun prioritas kebutuhan, dan mengembangkannya kedalam berbagai program layanan. Responsifitas mengukur daya tanggap organisasi terhadap harapan, keinginan dan aspirasi, serta tuntutan warga pengguna layanan. Tujuan utama pelayanan publik adalah memenuhi kebutuhan warga pengguna agar dapat memperoleh pelayanan yang diinginkan dan memuaskan. Karena itu penyedia layanan harus mampu mengidentifikasi keinginan dan kebutuhan warga pengguna, kemudian memberikan pelayanan sesuai dengan keinginan dan kebutuhan warga tersebut.<sup>18</sup>

<sup>17</sup>Dwiyanto, Agus. 2008. *Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik*. Gajah Mada University Press. Yogyakarta. Hlm. 147-148.

<sup>18</sup>Dwiyanto, Agus. 2008. *Op. Cit.*, Gajah Mada University Press. Yogyakarta. Hlm. 148-149.

### **Pelayanan Publik yang Non-Partisan**

Maksud dari pelayanan publik non-partisan adalah sistem pelayanan yang memperlakukan semua pengguna layanan secara adil tanpa membedakan berdasarkan status sosial ekonomi, kesukuan, etnik, agama, kepartaian, dan sebagainya. Latar belakang pengguna layanan tidak boleh dijadikan pertimbangan dalam memberikan layanan. Penyelenggaraan pelayanan publik harus berdasarkan asas equal before the law (kesamaan di depan hukum). Prinsip ini memberikan akses yang sama bagi semua warga negara di dalam menerima pelayanan publik. Konsep pelayanan publik non-partisan sejalan dengan konsep demokrasi dalam pengaturan negara. Demokrasi menuntut adanya persamaan perlakuan dan akses bagi setiap warga negara untuk memperoleh hak-hak mereka. Disamping itu, demokrasi menempatkan semua warga negara dalam posisi yang sama didepan hukum. Dengan demikian, semua bentuk KKN bertentangan dengan prinsip demokrasi karena KKN menyebabkan orang atau kelompok tertentu mendapatkan kesempatan dan hak yang lebih dibandingkan orang atau kelompok yang lain.<sup>19</sup>

### **2. Akibat Hukum Kewenangan Ombudsman Terhadap Institusi Pelayanan Publik**

Ombudsman merupakan wakil sah seseorang berasal dari Skandinavia, tapi sesungguhnya lembaga ombudsman pernah dipraktikkan di Cina sekitar 2000 tahun lalu selama Dinasti Han dan di Korea pada era Dinasti Choseon. Saat itu ombudsman ibarat seseorang yang dipercayai rakyat dan didengar nasehatnya oleh raja, sehingga dapat memainkan peran dalam menjembatani penyelesaian masalah kerajaan dengan rakyatnya atau sebaliknya. Swedia yang pertama kali mendirikan lembaga Ombudsman klasik pada tahun 1808, lembaga parliamentary ombudsman yang lebih modern mulai didirikan di Denmark pada 1955 dan kemudian Selandia Baru pada 1962. Hingga sekarang lembaga Ombudsman sedikitnya telah ada di 107 negara termasuk Indonesia, kurang lebih 50 di antaranya berlandaskan konstitusi dan lainnya diatur oleh undang-undang tersendiri. Umumnya tetap menggunakan nama Ombudsman, meskipun disejumlah negara memakai penamaan lain, seperti Publik Protektor (Afrika Selatan), Wafaki Mohtasib (Pakistan), Lok Ayukta (India). Umumnya ombudsman dikenal sebagai lembaga independen yang menerima dan menyelidiki keluhan-keluhan masyarakat yang menjadi korban kesalahan administrasi (maladministrasi) publik. Dalam hal ini meliputi keputusan-keputusan atau tindakan pejabat publik yang ganjil (*inap propriate*), menyimpang (*deviate*), sewenang-wenang (*arbitrary*), melanggar ketentuan (*irregular/illegitimate*), penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power*), keterlambatan yang tidak perlu (*undue delay*) atau pelanggaran kepatutan (*equity*). Tetapi, sesungguhnya ombudsman tidak sekedar sebuah sistem untuk menyelesaikan keluhan masyarakat kasus demi kasus, namun yang utama adalah mengambil inisiatif untuk

mengkhususkan perbaikan administratif atau sistemik dalam upaya meningkatkan mutu pelayanan masyarakat.<sup>20</sup>

Pada perkembangannya tidak saja *State Ombudsman* yang mengurus maladministrasi publik, tumbuh juga ombudsman yang dibentuk kalangan civil society dengan wilayah kerja yang lebih khusus. Di Inggris dan Australia, misalnya selain ada state ombudsman juga marak ombudsman industri seperti untuk sektor perbankan, telekomunikasi, perumahan, rumah sakit, dan sebagainya. Di Swedia Ombudsman pers yang dibentuk oleh asosiasi wartawan dan industri pers sangat efektif menangani keluhan-keluhan masyarakat yang dirugikan oleh pemberitaan media massa. Di tanah air, penerbit pers yang telah memiliki ombudsman misalnya Kompas dan Jawa Pos. Dewan Pers pada tingkat tertentu juga telah menjalankan fungsi ombudsman pers.

Fungsi ombudsman lebih tertuju pada perbaikan administrasi guna memastikan bahwa sistem-sistem tersebut membatasi korupsi sampai tingkat minimum, yakni penyelenggaraan administrasi yang transparan, efisien dan dapat dipertanggungjawabkan kepada publik. Dalam konteks *good governance*, sumbangan terbesar ombudsman melalui kewenangannya dalam melakukan peninjauan kebijakan publik mewakili publik adalah memberi peran langsung dalam upaya memperkuat dan melembagakan partisipasi masyarakat dalam mengontrol pemerintah agar lebih transparan, akuntabel, dan partisipatif. Hal ini penting mengingat tata pemerintahan yang baik hanya dimungkinkan kalau ada keseimbangan hubungan yang sehat antara negara, masyarakat, dan sektor swasta, tidak boleh ada aktor kelembagaan di dalam *governance* yang mempunyai kontrol yang absolut. Korupsi tumbuh subur dalam situasi ketidakseimbangan hubungan tadi.

Fungsi Ombudsman Republik Indonesia tidaklah jauh berbeda dengan ombudsman di banyak negara, yaitu:<sup>21</sup>

1. Mengakomodasi partisipasi masyarakat dalam upaya memperoleh pelayanan umum yang berkualitas dan efisien, penyelenggaraan peradilan yang adil, tidak memihak dan jujur;
2. Meningkatkan perlindungan perorangan dalam memperoleh pelayanan publik, keadilan, keadilan dan kesejahteraan, serta dalam mempertahankan hak-haknya terhadap kegagalan tindakan penyalahgunaan wewenang (*abuse of power*), keterlambatan yang berlarut-larut (*undue delay*), serta diskresi yang tidak layak.

Adapun tugas dan wewenang dalam ombudsman telah tertera pada Pasal 7 dan Pasal 8 UU No 37 Tahun 2008 Ombudsman RI yang sebelumnya telah di jelaskan. Dibanyak negara, ombudsman telah menjadi lembaga alternatif bagi warga masyarakat untuk menyelesaikan keluhan atau ketidakpuasan terhadap birokrasi pemerintahan secara cepat, gratis, tidak perlu bayar pengacara dan aman (kerahasiaan pelapor terlindungi). Adapun penyelesaian melalui lembaga peradilan untuk masalah maladministrasi telah diatur dalam Undang-undang ombudsman bahwa pelapor berhak memberikan laporan kepada ombudsman

<sup>19</sup>Dwiyanto. 2008. *Op. cit.*, Gajah Mada University Press. Yogyakarta. Hlm. 154-155

<sup>20</sup>Suparman Marzuki. 2003. *Op. cit.*, Pusham UII. Yogyakarta. Hlm. 143-144.

<sup>21</sup>Suparman Marzuki. 2003. *Op. cit.* Hlm. 146.

atas dugaan maladministrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik dan dapat dilakukannya koordinasi serta kerja sama dengan lembaga negara atau lembaga pemerintahan lainnya untuk melakukan investigasi atas prakarsa sendiri terhadap dugaan Maladministrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik, apabila pelapor dalam waktu 30 hari tidak melengkapi laporan sejak tanggal pelapor menerima pemberitahuan dari ombudsman untuk melengkapinya dan apabila tidak dilengkapi dalam waktu sebagaimana yang dimaksud, pelapor dianggap mencabut laporannya.<sup>22</sup> sehingga ombudsman dalam melaksanakan kewenangannya, berwenang untuk melanjutkan pemeriksaan atau tidak berwenang melanjutkan pemeriksaan sesuai dengan hasil Rekomendasi sebagaimana yang dimaksud memuat sekurang-kurangnya uraian tentang laporan yang disampaikan kepada ombudsman, uraian tentang hasil pemeriksaan, bentuk maladministrasi yang terjadi termasuk rekomendasi untuk membayar ganti rugi dan/ atau rehabilitasi kepada pihak yang dirugikan, kesimpulan dan pendapat ombudsman mengenai hal-hal yang perlu dilaksanakan, Terlapor dan atasan terlapor untuk dilaksanakan dan/atau ditindaklanjuti dalam rangka peningkatan mutu penyelenggaraan administrasi pemerintahan yang baik.<sup>23</sup>

### Kesimpulan dan Saran

Berdasarkan pembahasan terhadap permasalahan tersebut dapat ditarik kesimpulan dalam skripsi ini yaitu :

1. Pengawasan Pelayanan Publik Sudah Sesuai Dengan Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman Republik Indonesia, dalam hal Pengaturan tentang lembaga ombudsman di dalam Keputusan Presiden Nomor 44 Tahun 2000 nampak masih sangat sumir. Banyak hal yang tidak diatur secara terperinci dan tegas, hal tersebut berbeda dengan UU Nomor 37 Tahun 2008, di dalam UU No 37 Tahun 2008 apa yang menjadi objek pengawasan Lembaga Ombudsman sangat dipertegas dan secara terperinci disebutkan. Sedangkan Peraturan-peraturan yang mengatur tentang lembaga-lembaga pengawasan yang ada, nampaknya kedudukan dan fungsi lembaga Ombudsman sebagai lembaga pengawasan tidaklah sama dengan lembaga-lembaga pengawasan yang lain, baik yang bersifat eksternal maupun bersifat internal.
2. Akibat Hukum Terhadap Institusi Pelayanan Publik bahwa pelapor berhak memberikan laporan kepada ombudsman atas dugaan maladministrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik dan Terlapor atasan terlapor untuk dilaksanakan dan/atau ditindaklanjuti dalam rangka peningkatan mutu penyelenggaraan administrasi pemerintahan yang baik.

Berdasarkan kesimpulan tersebut disarankan:

1. Mengingat peran penting yang dimiliki oleh Ombudsman dalam hal pengawasan pemerintahan, diperlukan

<sup>22</sup>Undang-undang Nomor 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman Republik Indonesia, Pasal 25 ayat (3) dan (4)

<sup>23</sup>Undang-undang Nomor 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman Republik Indonesia, Pasal 37 ayat (2)

peningkatan bentuk hukum yang mengatur Ombudsman Republik Indonesia yang saat ini dengan Undang-undang supaya kelak diatur di dalam Undang-undang Dasar.

2. Secara berangsur-angsur Ombudsman Republik Indonesia perlu terus dikembangkan dan ditingkatkan pelaksanaan fungsinya baik dengan membentuk lembaga-lembaga Ombudsman Perwakilan di daerah-daerah yang masih belum terbentuk Lembaga Ombudsman Perwakilan maupun dengan meningkatkan kapabilitas para anggota Ombudsman dan Asisten Ombudsman serta para stafnya.

### Ucapan Terima Kasih

Penulis mengucapkan terima kasih kepada Dr. Jayus, S.H., M.Hum, & Iwan Rachmad S., S.H., M.H selaku dosen pembimbing yang telah memberikan kritik dan saran demi kesempurnaan jurnal ini. Selain itu kepada kedua orang tua yang telah memberikan dukungan baik Lahir dan Batin serta semua saudara, kerabat dan sahabat yang telah banyak membantu.

### Daftar Pustaka

#### a. Buku

- Dwiyanto, Agus. *Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik*. Gajah Mada University Press. Yogyakarta, 2008.
- Galang, Prof. Dr. H.M. Asmara, *Ombudsman Republik Indonesia*, Laksbang Justitia, Jakarta, 2012.
- Suparman, S.H. Msi Marzuki. *Mendorong Terwujudnya Pemerintahan Yang Bersih*, Pusham UII, Yogyakarta, 2003.
- Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana Media Group, Jakarta, 2010.

#### b. Perundang-Undangan

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang Nomor 20 tahun 2001 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.
- Undang – undang No 28 Tahun 1999 Tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme ( KKN ).
- Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman Republik Indonesia.
- Keputusan Presiden Nomor 44 Tahun 2000 Tentang Komisi Ombudsman Nasional.